

University of Groningen

## Alternatieven voor de verevening van de belastinggrondslag van gemeenten

Allers, Maarten

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Allers, M. (2018). *Alternatieven voor de verevening van de belastinggrondslag van gemeenten*. (COELO-rapport; Nr. 18-2). COELO.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# Alternatieven voor de verevening van de belastinggrondslag van gemeenten

M.A. Allers



rijksuniversiteit  
 groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)

COELO-rapport 18-2

© COELO, Groningen, 2018

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

# Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1. Negatieve prikkel door verevening van belastingcapaciteit	5
1.2. Verevening op basis van het besteedbare huishoudinkomen	6
1.3. Verevening op basis van woz-waarden in een verder verleden	7
1.4. Opbouw rapport	7
2 Verevening op basis van huishoudinkomens	9
2.1. Uitgangspunten	9
2.2. Belastingexport	9
2.3. Uitkomsten	10
2.4. Conclusies	16
3 Verevening op basis van woz-waarden in het verleden	17
3.1. Waardestijging en areaaluitbreiding	17
3.2. Uitkomsten woningen	17
3.3. Uitkomsten niet-woningen	19
3.4. Uitkomsten woningen en niet-woningen samen	21
3.5. Conclusie	23
4 Stabiliteit uitkomsten	24
4.1. Verandering uitkomsten bij verschuiven basisjaar	24
4.2. Gegevens waarde recreatiewoningen	26
4.3. Conclusies	26
Literatuur	27

## Voorwoord

Het ministerie van BZK is bezig met de uitwerking van de aanbevelingen uit het rapport *Rekening houden met verschil*. Hiervoor is inzicht gewenst in de gevolgen van een eventuele verandering van de manier waarop in het verdeelsysteem van het gemeentefonds de belastingcapaciteit van gemeenten wordt verevend. COELO heeft opdracht gekregen om hier onderzoek naar te doen.

De auteur dankt Joes de Natris voor onderzoeksassistentie en Corine Hoebe voor het nalopen op een eerdere versie van dit rapport op onjuistheden. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteur.

# 1 Inleiding

## 1.1. Negatieve prikkel door verevening van belastingcapaciteit

Het kost de ene gemeente meer geld om een bepaald voorzieningenniveau aan te bieden dan de andere. Dat komt aan de ene kant doordat in sommige gebieden de behoefte aan bepaalde voorzieningen relatief groot is, bijvoorbeeld doordat er veel schoolgaande kinderen wonen, of doordat externe factoren het leveren van bepaalde diensten duurder maken (kostenverschillen). Aan de andere kant kan de ene gemeente gemakkelijker belastingmiddelen genereren dan de andere.

In landen met verschillende overheidslagen is het gebruikelijk dat verschillen in kosten, behoeften en belastingcapaciteit in zekere mate worden verevend. Elke Nederlandse gemeente ontvangt een algemene uitkering uit het gemeentefonds, die verschillen in voorzieningencapaciteit voor een groot deel moet verevenen. Leidraad hierbij is het zogeheten derde aspiratieniveau, dat is afgeleid uit publicaties van Goedhart (zie Allers, 2010; Rfv, 2017). Dit houdt in dat verschillen in belastingcapaciteit en in de kosten van voorzieningen voor een groot deel worden verevend.

De belastingcapaciteit wordt op dit moment berekend op basis van de grondslag van de onroerendezaakbelasting (ozb): de waarde van onroerende zaken. Die waarde zit met een negatieve vermenigvuldigingsfactor (het rekentarief) in de verdeelformule van de algemene uitkering (voor details zie Allers en Leurs, 2016). Voor een gemeente leidt een hogere waarde van onroerende zaken daardoor – als verder alles gelijk blijft – tot een lagere algemene uitkering.

Het verevenen van de belastingcapaciteit van gemeenten verkleint dus de financiële prikkel die gemeenten ondervinden bij het doen van investeringen die de belastingcapaciteit vergroten. Om gemeenten toch enig belang te geven bij de omvang van hun belastinggrondslag wordt in de verdeelformule de waarde van woningen voor 80 procent meegenomen en de waarde van niet-woningen voor 70 procent. Doordat het rekentarief is achtergebleven bij de feitelijke ontwikkeling van de ozb-opbrengsten is de werkelijke mate van verevening overigens kleiner dan 80 respectievelijk 70 procent (Allers en Leurs, 2016). De prikkelwerking voor gemeenten is niet de enige overweging die van belang is bij het bepalen van de gewenste mate van verevening. Ook de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten is van belang (Rfv, 2017).

Recent wees het rapport *Rekening houden met verschil* (BZK, 2017) opnieuw op het gegeven dat de verminderde prikkelwerking door verevening een rem kan zijn op economische ontwikkeling. Waardestijging van onroerende zaken leidt bij gelijke tarieven tot een hogere opbrengst van de ozb, maar dit voordeel wordt voor een groot deel tenietgedaan doordat de algemene uitkering daalt. Dit maakt het voor gemeenten moeilijker om bepaalde investeringen terug te verdienen. In *Rekening houden met verschil* wordt dan ook aanbevolen om de manier waarop de belastingcapaciteit wordt verevend aan te passen.

In dit rapport worden twee alternatieven onderzocht voor de verevening van belastingcapaciteit van gemeenten. We maken daarbij onderscheid tussen de belastingcapaciteit van huishoudens en die van bedrijven. De belastingcapaciteit van huishoudens wordt op dit moment afgemeten aan de waarde van woningen en die van bedrijven aan de waarde van niet-woningen.

De eerste alternatieve vereveningsmethode is niet gebaseerd op de waarde van onroerende zaken maar op inkomens van huishoudens. Dit alternatief kan worden gebruikt voor de belastingcapaciteit van huishoudens. De tweede alternatieve vereveningsmethode is wel gebaseerd op de waarde van onroerende zaken, maar met een vertraging, zodat gemeenten de tijd krijgen om investeringen terug te verdienen. Dit alternatief kan worden gebruikt voor de belastingcapaciteit van huishoudens en voor die van bedrijven.

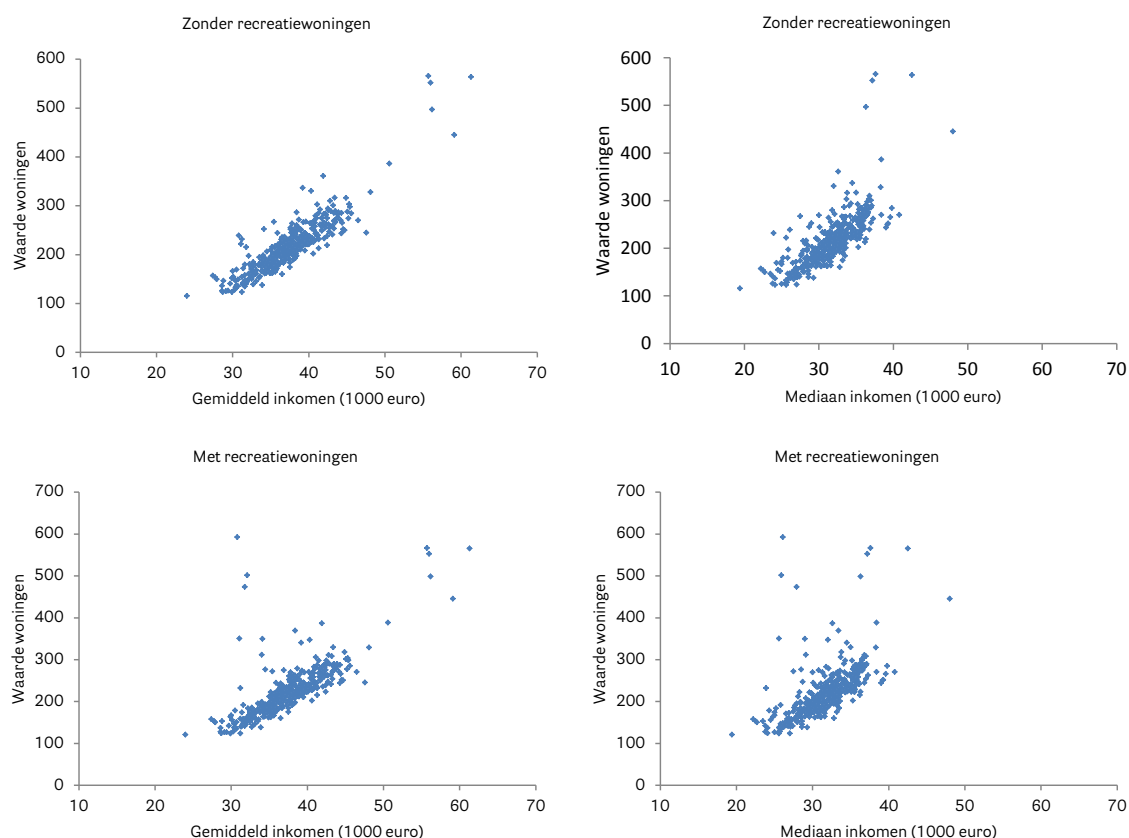
## **1.2. Verevening op basis van het besteedbare huishoudinkomen**

Belasting wordt uiteindelijk betaald uit het inkomen van de belastingbetaler, ook als de belastinggrondslag de waarde van onroerende zaken is. Het huishoudinkomen is dus een goede maatstaf voor de belastingcapaciteit van huishoudens. Ten opzichte van de woz-waarde heeft deze maatstaf daarnaast het voordeel dat gemeenten die er in slagen de waarde van de onroerende zaken binnen hun grenzen te laten groeien, bijvoorbeeld door gebiedsgerichte investeringen, niet worden “gestraft” met een lagere algemene uitkering. Ook verandert het (relatieve) inkomen van de huishoudens in een gemeente van jaar op jaar wellicht minder sterk dan de waarde van onroerende zaken. Dat zou dan een stabielere verdeling opleveren.

Gebruik van huishoudinkomens om de gemeentelijke belastingcapaciteit te verevenen is beschreven in Allers (2003). De doorrekening die in dat artikel is opgenomen is inmiddels echter niet meer bruikbaar. Voor de theoretische achtergrond van deze benadering wordt wel naar dit artikel verwezen.

Figuur 1 geeft zicht op de relatie tussen huishoudinkomens en woningwaarden. Op de horizontale as staat het gemiddelde of het mediane besteedbare huishoudinkomen; op de verticale as de waarde van woningen in euro per huishouden. Elk punt representeert een gemeente. Te zien is dat de woningwaarde per huishouden een duidelijk verband vertoont met de hoogte van het huishoudinkomen, al is het verband niet een-op-een. Als recreatiewoningen worden meegenomen (onderste helft van de figuur) vallen enkele uitbijters op met een hoge waarde van woningen vergeleken met het huishoudinkomen. Dit zijn waddengemeenten.

Figuur 1. Relatie tussen huishoudinkomens en de waarde van woningen per huishouden



Bron: CBS. Huishoudinkomens in 2014 en woz-waarden in 2016 (peiljaar 2015)

### 1.3. Verevening op basis van woz-waarden in een verder verleden

Op dit moment wordt de belastinggrondslag van gemeenten verevend op basis van de waarde van onroerende zaken in het uitkeringsjaar, getaxeerd naar de waarde op 1 januari in het jaar daarvoor. Dit omdat dit ook de grondslag is van de ozb. Behalve verevening op basis van huishoudinkomens is ook verevening op grond van woz-waarden in een verder verleden, bijvoorbeeld 10 jaar voor het uitkeringsjaar, een mogelijk alternatief. Dit geeft gemeenten een sterkere prikkel om te investeren in voorzieningen die de woz-waarden verhogen. Het duurt dan immers jaren voordat de hogere belastingcapaciteit via verevening (gedeeltelijk) wordt afgeroomd.

### 1.4. Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 geeft de herverdeeffecten die zouden optreden bij het overstappen op verevening van gemeentelijke belastingcapaciteit op basis van huishoudinkomens. Hoofdstuk 3 geeft de herverdeeffecten bij overstap op verevenen op basis van woz-waarden in een verder verleden dan nu het geval is. Hoofdstuk 4 gaat in op de stabiliteit



van de eigeninkomstenmaatstaf, ofwel de gevoeligheid voor de jaarlijkse veranderingen in het basisjaar.

## 2 Verevening op basis van huishoudinkomens

### 2.1. Uitgangspunten

Voor de verevening van de capaciteit van de ozb op woningen kan in plaats van de waarde van onroerende zaken worden uitgegaan van de besteedbare huishoudinkomens in gemeenten.<sup>1</sup> Die inkomens geven immers aan hoeveel geld huishoudens beschikbaar hebben om belasting te betalen.

Net als in de bestaande situatie zou kunnen worden besloten om niet voor de volle 100 procent te verevenen, maar voor 80 procent. Dit geeft gemeenten een zeker belang bij de hoogte van de lokale inkomens. Een ander percentage is natuurlijk ook mogelijk.

Uitgangspunt van de berekeningen van de belastingcapaciteit is dat de optelsom van bedragen per gemeente (totaalbedrag belastingcapaciteit) bij alle varianten even groot is, en gelijk aan de werkelijke omvang in 2017. We berekenen de bestaande belastingcapaciteit van huishoudens op basis van 80 procent van de woz-waarde van woningen, bij een rekentarief van -0,1107%.<sup>2</sup> Deze vergelijken we met de belastingcapaciteit op basis van het huishoudinkomen in 2014, het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn.<sup>3</sup> Het verschil tussen de tweede en de eerste is het herverdeeffect. Bij een positief herverdeeffect heeft een gemeente dus financieel voordeel bij overstap op een verevening gebaseerd op het huishoudinkomen.

### 2.2. Belastingexport

Als iedereen uitsluitend zou werken, consumeren en bezit zou aanhouden in de woongemeente, dan worden alle lokale belastingen, ook die op bedrijven, uiteindelijk betaald uit het inkomen van de inwoners. Als ingezetenen bijvoorbeeld ook in buurgemeenten kunnen winkelen, kan het voor lokale winkels moeilijk zijn om de lokale belastingen geheel in de prijzen door te berekenen. Die belastingen komen dan voor rekening van de eigenaars, die in een andere gemeente kunnen wonen. Een belasting op vakantiewoningen zal voor een groot deel drukken op niet-inwoners (toeristen). In de

---

<sup>1</sup> Conform de door het CBS gehanteerde definitie verstaan we hier onder besteedbaar inkomen het volgende: het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen. Het bruto inkomen is het primair inkomen vermeerderd met uitkeringen inkomensverzekeringen, uitkeringen sociaalvoorzieningsgebonden overdrachten en ontvangen inkomensoverdrachten.

<sup>2</sup> Septembercirculaire Gemeentefonds 2017. In de inleiding is al vermeld dat de bestaande rekentarieven zijn achtergebleven bij de ontwikkeling van de woz-waarden. Wanneer de (gewogen) gemiddelde ozb-tarieven als rekentarieven worden genomen dan vallen de herverdeeffecten groter uit (positieve bedragen worden hoger, negatieve bedragen lager). Niet alleen de herverdeeffecten die in dit hoofdstuk worden genoemd, maar ook die in het volgende hoofdstuk.

<sup>3</sup> Gegevens over woz-waarden en huishoudinkomens zijn afkomstig van het CBS.

praktijk wordt de lokale belasting dan ook voor een onbekend deel door niet-ingezetenen betaald. Dat wordt belastingexport genoemd.

Ook bij de ozb op woningen is soms sprake van belastingexport. In sommige gemeenten zijn recreatiewoningen goed voor een aanzienlijk deel van de opbrengst. In de meeste gevallen worden dergelijke woningen verhuurd aan niet-ingezetenen, die dan ook de daarop drukkende belasting zullen betalen. Deze extra belastingcapaciteit wordt niet weerspiegeld in de lokale huishoudinkomens. De belastingcapaciteit voor wat betreft woningen kan echter eenvoudig worden gecorrigeerd voor de mate van belastingexport, gedefinieerd als het bedrag dat door niet-ingezetenen wordt betaald per euro belasting betaald door ingezetenen. In het geval van OZB op recreatiewoningen is dit gelijk aan de waarde van recreatiewoningen gedeeld door de waarde van de overige woningen in een gemeente.<sup>4</sup>

### 2.3. Uitkomsten

We berekenen vier varianten. In twee varianten gebruiken we het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen als grondslag, in twee andere varianten het mediane besteedbare huishoudinkomen. In beide gevallen gaat het om inkomens van particuliere huishoudens inclusief studenten. Het gemiddelde inkomen is een veel gebruikte maatstaf, maar het mediane inkomen is minder gevoelig voor uitersten en daardoor wellicht geschikter.

Verder berekenen we de belastingcapaciteit zowel rekening houdend met belastingexport via de ozb op recreatiewoningen, als zonder daarmee rekening te houden.

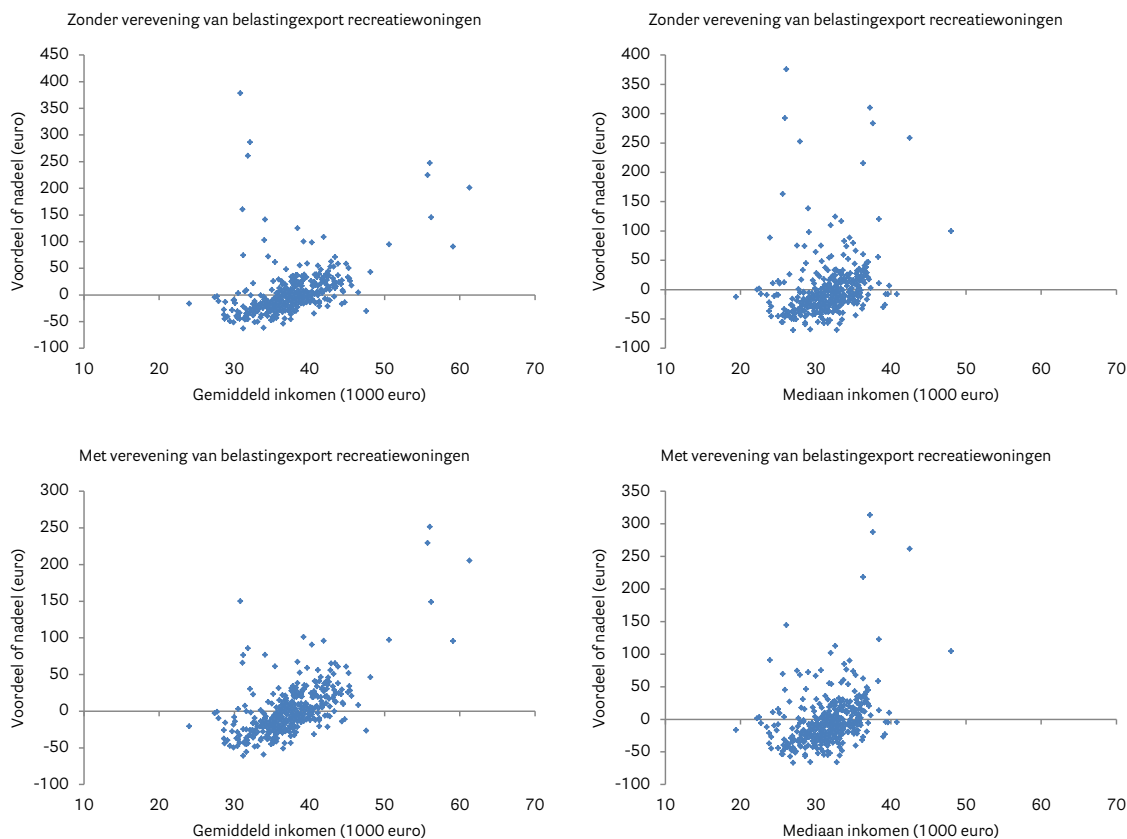
Figuur 2 laat voor elk van de vier varianten zien hoe de herverdeel effecten samenhangen met het huishoudinkomen. Elke stip weerspiegelt een gemeente.

Rechtsboven in elke figuur bevinden zich enkele gemeenten met dure woningen en welvarende huishoudens (denk aan Bloemendaal, Rozendaal, Laren). In de bovenste twee figuren, waar geen rekening wordt gehouden met belastingexport via recreatiewoningen, zien we linksboven enkele waddengemeenten uitsteken. De inkomens daar zijn niet uitzonderlijk hoog, maar de waarde van woningen per huishouden gemeten wel. Daarbij speelt de overvloedige aanwezigheid van recreatiewoningen een rol. In de onderste twee figuren staan deze gemeenten meer naar beneden.

---

<sup>4</sup> De belastingcapaciteit van elke gemeente wordt vermenigvuldigd met de waarde van woningen inclusief recreatiewoningen gedeeld door de waarde van woningen exclusief recreatiewoningen. Vervolgens worden de gevonden bedragen zo geschaald dat de som gelijk is aan de som van de ongecorrigeerde belastingcapaciteiten.

Figuur 2. Voordeel (+) en nadeel (-) van overstap op verevenen op basis van besteedbaar huishoudinkomen (in euro per huishouden)



Bron: eigen berekeningen

Tabel 1 geeft weer in welke gemeenten de grootste herverdeeffecten te vinden zijn, zowel in positieve als in negatieve zin. Amsterdam zou het meest in uitkering vooruitgaan (30 à 40 miljoen euro), terwijl Rotterdam het meest zou inleveren (6 tot 9 miljoen euro). In voordeelgemeenten zijn de woningwaarden hoog in verhouding tot de huishoudinkomens, in nadeelgemeenten zijn de woningwaarden relatief laag. Omdat het in deze tabel om absolute bedragen gaat staan er veel grote gemeenten in. De verschillen tussen de varianten – gemiddeld of mediaan inkomen; met of zonder correctie voor belastingexport – zijn in deze tabel niet groot.

Tabel 1. Grootste herverdeeeffecten van overstap op verevening op basis van huishoudinkomens: 1000 euro

Zonder verrekening belastingexport recreatiewoningen					Met verrekening belastingexport recreatiewoningen			
Gemiddeld inkomen			Mediaan inkomen		Gemiddeld inkomen		Mediaan inkomen	
Grootste nadeel								
1	Rotterdam	-8.818	Rotterdam	-6.746	Rotterdam	-8.611	Rotterdam	-6.546
2	Almere	-2.276	Almere	-2.871	Groningen	-2.448	Almere	-2.779
3	Enschede	-2.100	Enschede	-2.203	Almere	-2.189	Emmen	-2.168
4	Leeuwarden	-2.038	Emmen	-2.192	Leeuwarden	-2.062	Enschede	-2.079
5	Dordrecht	-2.032	Heerlen	-2.042	Dordrecht	-2.012	Leeuwarden	-2.027
6	Heerlen	-2.007	Leeuwarden	-2.003	Enschede	-1.978	Heerlen	-1.999
7	Emmen	-1.975	Zoetermeer	-1.980	Heerlen	-1.964	Groningen	-1.923
8	Groningen	-1.953	Nissewaard	-1.946	Emmen	-1.952	Dordrecht	-1.914
9	Zaanstad	-1.639	Dordrecht	-1.934	Nissewaard	-1.582	Nissewaard	-1.893
10	Nissewaard	-1.633	Zaanstad	-1.885	Zaanstad	-1.528	Zoetermeer	-1.860
Grootste voordeel								
1	Amsterdam	32.861	Amsterdam	39.126	Amsterdam	33.796	Amsterdam	39.985
2	Gooise Meren	2.497	Amstelveen	3.071	Gooise Meren	2.526	Amstelveen	3.087
3	Amstelveen	2.408	's-Gravenhage	2.554	Amstelveen	2.425	Utrecht	2.624
4	Haarlem	1.957	Haarlem	2.505	Bloemendaal	1.940	Wassenaar	2.490
5	Bloemendaal	1.902	Utrecht	2.464	Haarlem	1.766	Bloemendaal	2.474
6	Wassenaar	1.662	Wassenaar	2.459	Wassenaar	1.702	's-Gravenhage	2.351
7	Bergen NH	1.482	Bloemendaal	2.442	Bergen NH	1.312	Haarlem	2.322
8	Veere	1.163	Gooise Meren	2.212	Utrecht	1.258	Gooise Meren	2.243
9	Noordwijk	1.132	Hilversum	1.857	Hilversum	1.166	Hilversum	1.916
10	Heemstede	1.103	Zeist	1.778	De Bilt	1.134	Zeist	1.849

Bron: eigen berekeningen

Tabel 2. Grootste herverdeeffecten van overstap op verevening op basis van huishoudinkomens: euro per huishouden

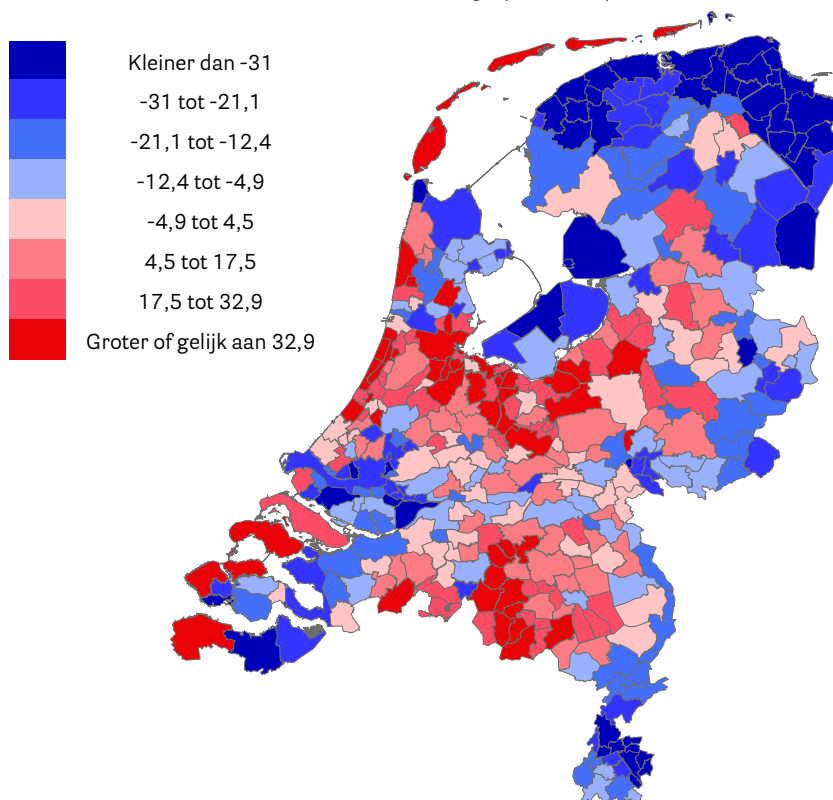
Zonder verrekening belastingexport recreatiewoningen				Met verrekening belastingexport recreatiewoningen				
Gemiddeld inkomen		Mediaan inkomen		Gemiddeld inkomen		Mediaan inkomen		
Grootste nadeel								
1	Delfzijl	-63	Delfzijl	-69	Delfzijl	-61	Delfzijl	-67
2	Loppersum	-61	Ten Boer	-69	Loppersum	-59	Ten Boer	-66
3	Ten Boer	-54	Loppersum	-68	De Marne	-56	Loppersum	-65
4	Oldambt	-52	Menterwolde	-59	Ten Boer	-51	De Marne	-57
5	Menterwolde	-51	Littenseradiel	-58	Oldambt	-50	Menterwolde	-57
6	Ferwerderadiel	-50	Menameradiel	-57	Menterwolde	-48	Littenseradiel	-55
7	Pekela	-49	Leeuwarderadeel	-57	Ferwerderadiel	-48	Leeuwarderadeel	-55
8	Winsum	-48	Ferwerderadiel	-57	Hoogezand-Sappemeer	-48	Menameradiel	-54
9	Veendam	-46	Oldambt	-56	Pekela	-47	Ferwerderadiel	-54
10	Menameradiel	-46	Pekela	-56	Winsum	-45	Oldambt	-54
Grootste voordeel								
1	Schiermonnikoog	378	Schiermonnikoog	376	Blaricum	252	Blaricum	313
2	Vlieland	286	Blaricum	310	Laren	229	Laren	287
3	Ameland	261	Vlieland	292	Bloemendaal	205	Bloemendaal	262
4	Blaricum	247	Laren	283	Schiermonnikoog	150	Wassenaar	218
5	Laren	225	Bloemendaal	259	Wassenaar	149	Schiermonnikoog	144
6	Bloemendaal	201	Ameland	253	Gooise Meren	101	Heemstede	123
7	Terschelling	160	Wassenaar	215	Heemstede	97	Bergen NH	113
8	Wassenaar	146	Terschelling	163	Bergen NH	96	Rozendaal	104
9	Texel	142	Texel	138	Rozendaal	96	Noordwijk	102
10	Veere	125	Bergen NH	124	Noordwijk	91	Amsterdam	91

Bron: eigen berekeningen

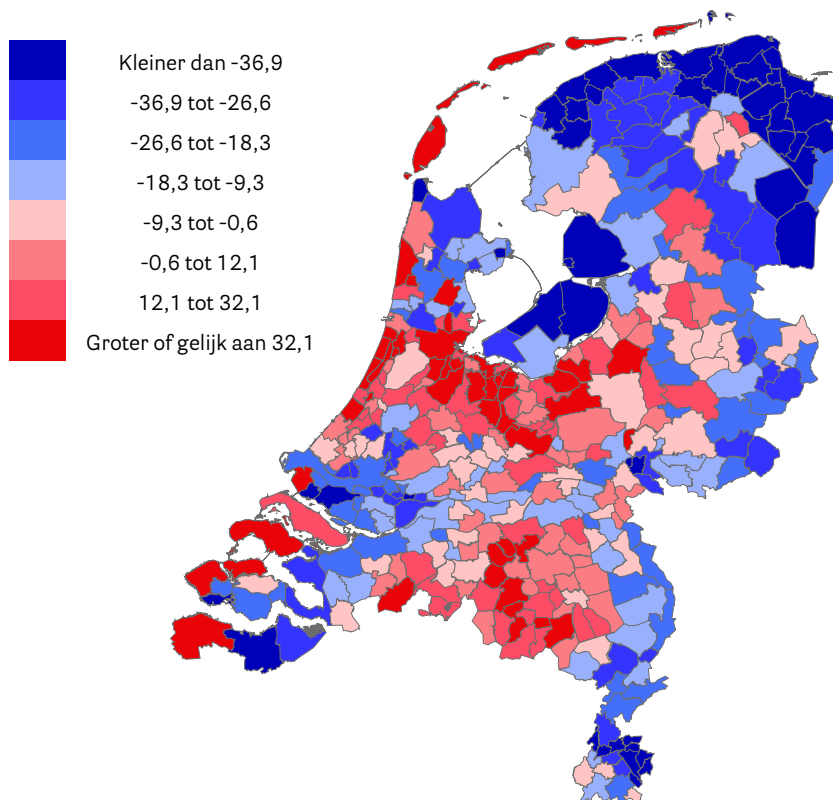
Tabel 2 laat dezelfde uitkomsten zien, maar dan uitgedrukt in euro per huishouden. Ongeacht de variant liggen de tien gemeenten met de grootste achteruitgang in hun uitkering in Groningen of Friesland. Dit zijn gemeenten waar de woningen het minst waard zijn. De huishoudinkomens zijn hier ook niet hoog, waar wel in verhouding tot de woningwaarden. Voordeelgemeenten zijn villadorpen (Blaricum, Laren, Bloemendaal, Wassenaar, Rozendaal) en toeristische gemeenten (waddengemeenten, Veere, Bergen). Bij correctie voor belastingexport schuiven de laatstgenoemden in de tabel naar beneden (Schiermonnikoog) of vallen zij eruit (de overige waddengemeenten, Veere, Bergen).

De herverdeeffecten variëren van -69 tot +378 euro per huishouden, maar voor de meeste gemeenten zijn ze aanzienlijk kleiner. Figuren 3 - 6 geven de herverdeeffecten voor elk van de vier varianten in kaartvorm. De kaarten zijn zo gemaakt dat de acht kleuren steeds corresponderen met (vrijwel) even grote groepen gemeenten. Aan de legenda bij elke kaart is dus te zien hoe de herverdeeffecten zijn verdeeld. Elke kleur vertegenwoordigt een achtste van alle gemeenten.

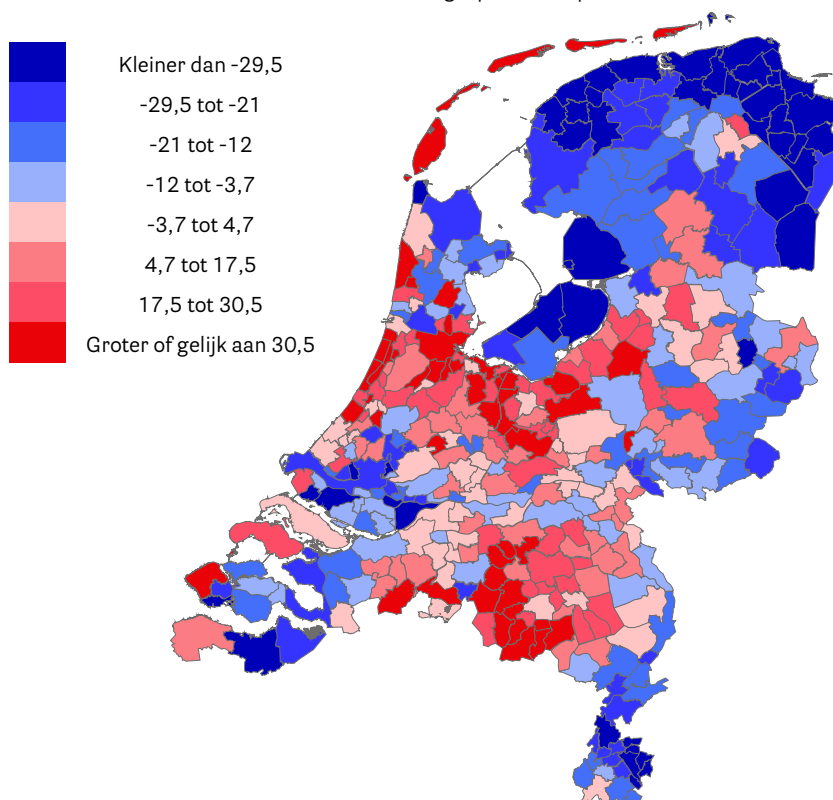
Figuur 3. Herverdeeleffect van overstappen op verevenen belastingcapaciteit op basis van gemiddeld huishoudinkomen, zonder correctie voor belastingexport (euro per huishouden)



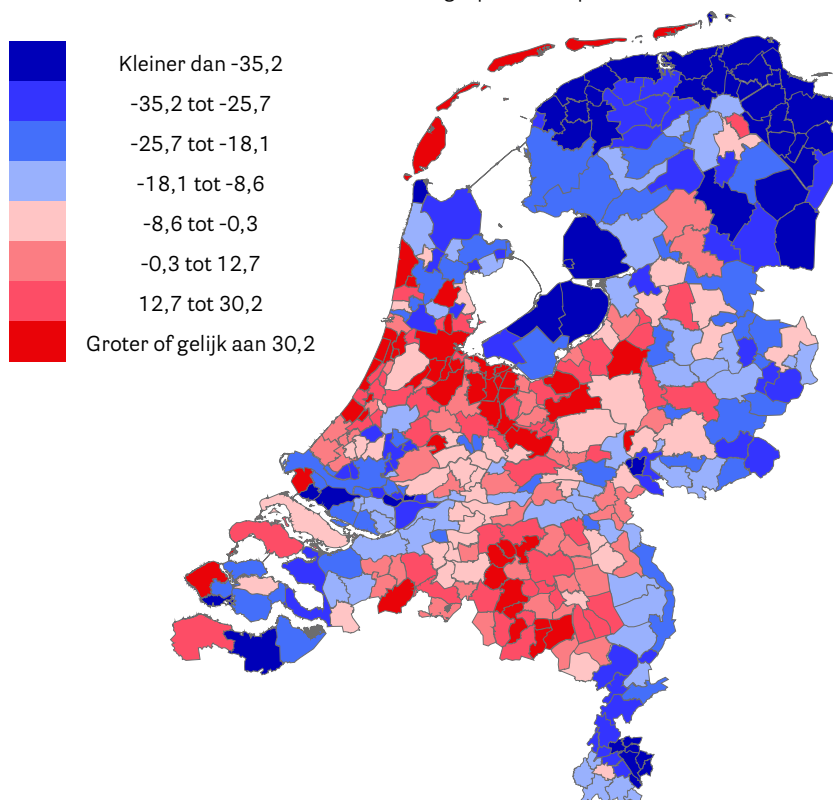
Figuur 4. Herverdeeleffect van overstappen op verevenen belastingcapaciteit op basis van mediaan huishoudinkomen, zonder correctie voor belastingexport (euro per huishouden)



Figuur 5. Herverdeeleffect van overstappen op verevenen belastingcapaciteit op basis van gemiddeld huishoudinkomen, met correctie voor belastingexport (euro per huishouden)



Figuur 6. Herverdeeleffect van overstappen op verevenen belastingcapaciteit op basis van mediaan huishoudinkomen, met correctie voor belastingexport (euro per huishouden)





## 2.4. Conclusies

Aan de uitkomsten vallen twee zaken op.

Allereerst laten zij zien dat overstappen op het huishoudinkomen als grondslag voor de verevening van verschillen in belastingcapaciteit van gemeenten grosso modo financieel nadeel zou opleveren voor gemeenten waarvan de inwoners relatief lage inkomens hebben. Bedacht moet worden dat het hier niet gaat om uitkeringen aan huishoudens maar uitkeringen aan gemeenten. Uitkeringen aan gemeenten zijn geen goede manier om de inkomensverdeling te veranderen; hiervoor is de gerichte ondersteuning van individuele huishoudens geschikter (Kattenberg et al., 2017, hoofdstuk 2). Bovendien staan in deze nadeelgemeenten ook mooie villa's waarvan de bewoners relatief weinig ozb betalen omdat de woningwaarden in de regio lager zijn dan elders, en de gemeente een hogere uitkering ontvangt. Aan de andere kant wonen in voordeelgemeenten als Blaricum niet alleen rijken. Iemand met een doorsnee inkomen betaalt daar wel veel aan ozb omdat ook een klein huis in die gemeenten al snel erg duur is. Daardoor ontvangen die gemeenten een lagere algemene uitkering en zijn zij sterker aangewezen op de eigen belastinginkomsten.

Het tweede dat opvalt is dat de omvang van de herverdeeffecten aanzienlijk is. Die variëren van -69 tot +378 euro per huishouden. Bij aanpassingen van de verdeling van het gemeentefonds is het gebruikelijk om zo nodig een overgangsregeling te treffen die een negatief herverdeeffect beperkt tot maximaal 15 euro per inwoner per jaar. Gemiddeld komt dat overeen met 33 euro per huishouden. Figuren 3 tot en met 6 laten zien dat ongeveer een op de acht gemeenten een dergelijk groot nadeel zou hebben; het grootste nadeel is met 67 euro twee keer zo groot als dit maximum (tabel 2). Dit betekent dat de manier waarop verschillen in belastingcapaciteit van gemeenten moeten worden verevend een vraagstuk is met belangrijke financiële consequenties voor gemeenten.

## 3 Verevening op basis van woz-waarden in het verleden

### 3.1. Waarestijging en areaaluitbreiding

Als een stijging van de waarde van onroerende zaken pas na verloop van tijd doorwerkt in de algemene uitkering die een gemeente ontvangt, kan het voor gemeenten gemakkelijker zijn om bepaalde investeringen terug te verdienen. Hogere woz-waarden leveren (bij ongewijzigde tarieven) een hogere ozb-opbrengst op, en de algemene uitkering daalt dan pas na verloop van tijd.

In theorie zou gekozen kunnen worden tussen het vertraagd doorwerken van de waardeontwikkeling van bestaande onroerende zaken, of het vertraagd doorwerken van uitbreiding van de hoeveelheid onroerende zaken (areaaluitbreiding). In de praktijk ligt het echter voor de hand om beide te combineren, aangezien de meest betrouwbare gegevens bestaan uit de waarden van onroerende zaken in de verschillende jaren. Veranderingen daarin weerspiegelen zowel de waardeontwikkeling als de areaalontwikkeling.

### 3.2. Uitkomsten woningen

Uitgangspunt van de berekeningen van de belastingcapaciteit is net als in het vorige hoofdstuk dat de optelsom van bedragen per gemeente (totaalbedrag belastingcapaciteit) bij alle varianten even groot is, en gelijk aan de werkelijke omvang in 2017. We berekenen de bestaande belastingcapaciteit op basis van 80 procent van de woz-waarde van woningen in 2017 (met peiljaar 2016), bij een rekentarief van -0,1107%.<sup>5</sup> Deze vergelijken we met de belastingcapaciteit op basis van de woz-waarden in 2007, tien jaar eerder.<sup>6</sup> Het verschil tussen de tweede en de eerste is het herverdeeffect. Bij een positief herverdeeffect heeft een gemeente dus financieel voordeel bij overstap op een verevening gebaseerd op woz-waarden van tien jaar geleden.

Tabel 3 geeft de grootste herverdeeffecten, zowel in positieve als in negatieve zin. In de tabel staan links absolute herverdeeffecten (in 1000 euro) en rechts de herverdeeffecten in euro per huishouden. Amsterdam zou het meest in uitkering vooruitgaan, zowel in absolute zin als in euro per huishouden. In Amsterdam is de totale waarde van woningen in tien jaar tijd immers zeer sterk gestegen. De grootste absolute voordelen treffen zoals te verwachten valt vooral grotere gemeenten. Hetzelfde geldt voor de grootste absolute nadelen; daarbij staan Apeldoorn, Tilburg en Rotterdam

---

<sup>5</sup> Septembecirculaire Gemeentefonds 2017.

<sup>6</sup> Gegevens over woz-waarden zijn afkomstig van het CBS. Voor de woz-waarden in 2007 wordt peiljaar 2005 gehanteerd. De cijfers van 2015 en 2016 zijn nader voorlopig, die van 2017 voorlopig.

vooraan. In deze gemeenten steeg de waarde van de woningvoorraad naar verhouding weinig.

Kijken we naar herverdeeleffecten per huishouden, dan zijn de voordelen het grootst in Amsterdam, enkele waddengemeenten en andere gemeenten waar de waarde van woningen sterk steeg. Nadeelgemeenten zijn kleinere gemeenten waar de woningvoorraad of de woningwaarde weinig is toegenomen, vaak gelegen in Limburg of de Achterhoek. Het grootste nadeel per huishouden slaat neer in Wassenaar.

Tabel 3. Grootste herverdeeleffecten van overstap op verevening op basis van woz-waarden woningen tien jaar in het verleden

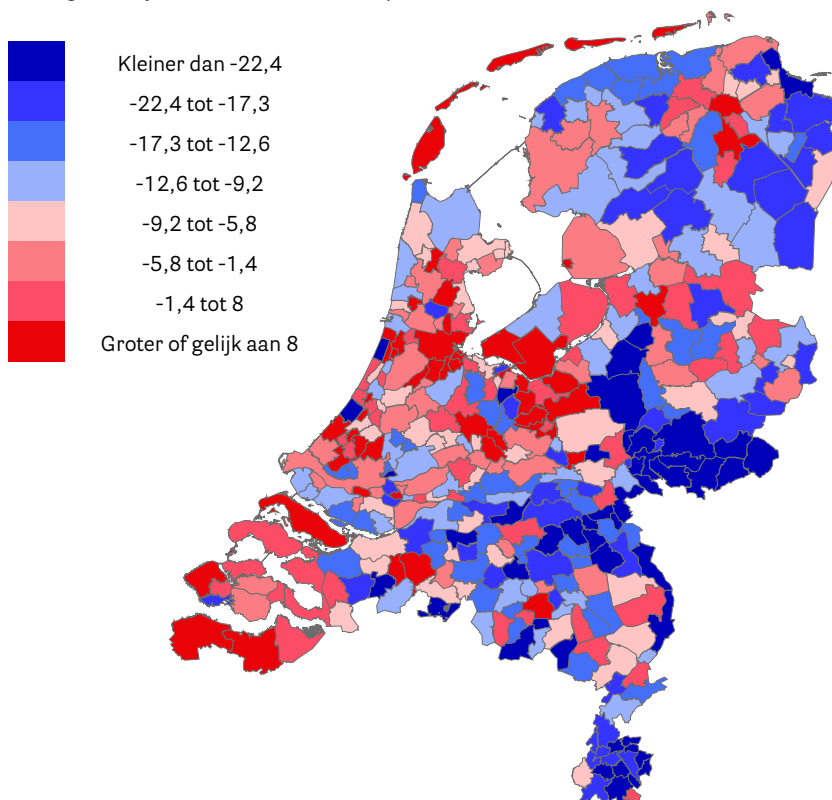
In 1000 euro			In euro per huishouden	
Grootste nadeel				
1	Apeldoorn	-1.651	Wassenaar	-67
2	Tilburg	-1.507	Mook en Middelaar	-44
3	Rotterdam	-1.257	Mill en Sint Hubert	-43
4	Emmen	-1.053	Heerde	-43
5	Venlo	-1.029	Rozendaal	-38
6	Sittard-Geleen	-937	Montferland	-36
7	Oss	-810	Heumen	-35
8	Heerlen	-799	Winterswijk	-34
9	Wassenaar	-770	Valkenburg aan de Geul	-33
10	Hengelo	-706	Onderbanken	-33
Grootste voordeel				
1	Amsterdam	32.499	Amsterdam	74
2	Utrecht	5.264	Blaricum	63
3	's-Gravenhage	2.630	Sluis	61
4	Amstelveen	1.997	Vlieland	57
5	Haarlem	1.822	Amstelveen	49
6	Groningen	1.291	Schiermonnikoog	42
7	Eindhoven	992	Pijnacker-Nootdorp	42
8	Breda	962	Renswoude	41
9	Pijnacker-Nootdorp	809	Ameland	41
10	Amersfoort	776	Terschelling	36

Bron: eigen berekeningen

De herverdeeleffecten variëren van -67 tot +74 euro per huishouden. Figuur 7 geeft de herverdeeleffecten in kaartvorm. De kaart is opnieuw zo gemaakt dat de acht kleuren steeds corresponderen met (vrijwel) even grote groepen gemeenten. Aan de legenda bij de kaart is dus te zien hoe de herverdeeleffecten zijn verdeeld. Elke kleur vertegenwoordigt een achtste van alle gemeenten.

Uit de legenda van figuur 7 blijkt dat veruit de meeste gemeenten een negatief herverdeeleffect hebben. Dat komt doordat verschillende grote gemeenten in absolute zin sterk positieve herverdeeleffecten hebben. Het nadeel is verdeeld over een grote groep met veel kleine gemeenten. De nadeelgemeenten liggen vooral in het oosten, het zuidoosten en het noorden van het land.

Figuur 7. Herverdeeleffect van overstappen op verevenen belastingcapaciteit op basis van woz-waarden woningen tien jaar in het verleden; euro per huishouden



### 3.3. Uitkomsten niet-woningen

Uitgangspunt van de berekeningen van de belastingcapaciteit is opnieuw dat de optelsom van bedragen per gemeente (totaalbedrag belastingcapaciteit) bij alle varianten even groot is, en gelijk aan de werkelijke omvang in 2017. We berekenen de werkelijke belastingcapaciteit op basis van 70 procent van de woz-waarde van niet-woningen in 2017 (met peiljaar 2016), bij een rekentarief van -0,2823%.<sup>7</sup> Deze vergelijken we met de belastingcapaciteit op basis van de woz-waarden in 2007, tien jaar eerder.<sup>8</sup> Het verschil tussen de tweede en de eerste is het herverdeeleffect. Bij een positief herverdeeleffect heeft een gemeente dus financieel voordeel bij overstap op een verevening gebaseerd op woz-waarden van tien jaar geleden.

<sup>7</sup> Rekentarieven van gebruiker en eigenaar samengenomen. Bron: Septembercirculaire Gemeentefonds 2017.

<sup>8</sup> Gegevens over woz-waarden zijn afkomstig van het CBS. Voor de woz-waarden in 2007 wordt peiljaar 2005 gehanteerd. De cijfers van 2015 en 2016 zijn nader voorlopig, die van 2017 voorlopig.

Tabel 4. Grootste herverdeeeffecten van overstap op verevening op basis van woz-waarden niet-woningen tien jaar in het verleden

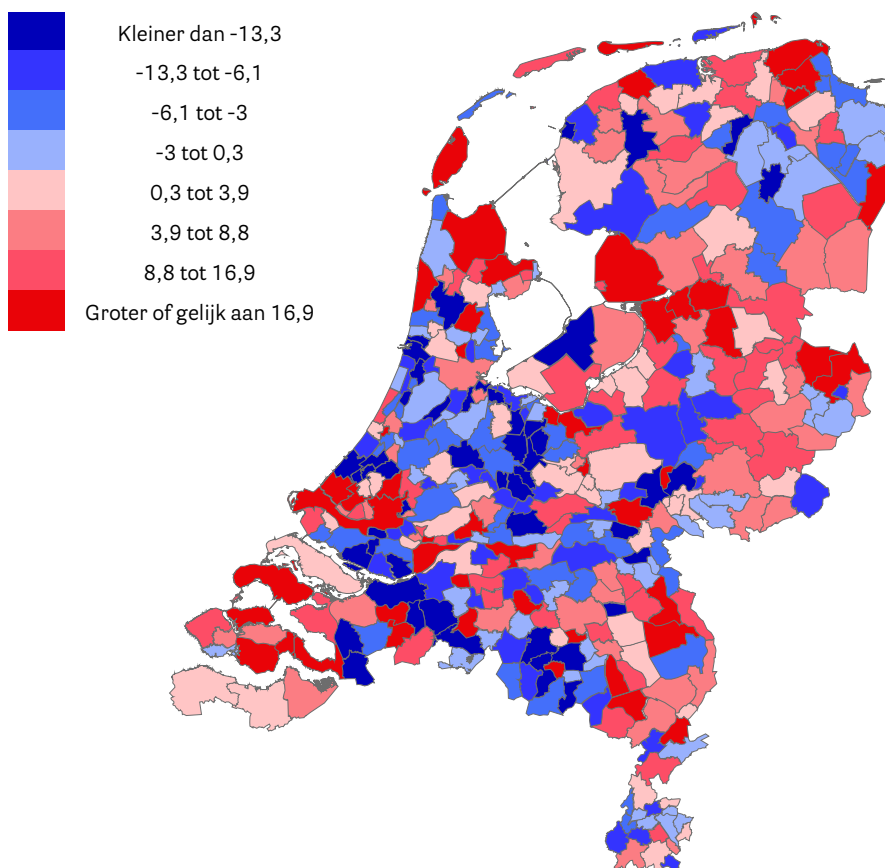
In 1000 euro			In euro per huishouden	
Grootste nadeel				
1	Eindhoven	-3.555	Diemen	-47
2	's-Gravenhage	-3.425	Woerden	-44
3	Zoetermeer	-1.839	Nieuwegein	-40
4	Breda	-1.410	Oirschot	-39
5	Arnhem	-1.291	Moerdijk	-39
6	Nieuwegein	-1.105	Zoetermeer	-34
7	Hilversum	-1.098	Eindhoven	-32
8	Haarlem	-1.026	Rijswijk	-32
9	Leeuwarden	-915	Weesp	-28
10	Woerden	-910	Hilversum	-27
Grootste voordeel				
1	Rotterdam	6.779	Eemsmond	174
2	Amsterdam	2.991	Noordoostpolder	60
3	Westland	2.440	Westland	57
4	Eemsmond	1.229	Beemster	46
5	Dordrecht	1.213	Tubbergen	44
6	Noordoostpolder	1.130	Gilze en Rijen	43
7	Hollands Kroon	826	Hollands Kroon	41
8	Tilburg	740	Borsele	41
9	Lansingerland	729	Rozendaal	41
10	Roermond	666	Reimerswaal	40

Bron: eigen berekeningen

Tabel 4 geeft de grootste herverdeeeffecten, zowel in positieve als in negatieve zin. In de tabel staan links absolute herverdeeeffecten (in 1000 euro) en rechts de herverdeeeffecten in euro per huishouden. Rotterdam, nadeelgemeente in tabel 3, heeft hier het grootste voordeel in absolute zin (bijna 7 miljoen euro). Ook Amsterdam, Westland, Eemsmond, Dordrecht en Noordoostpolder zouden er met deze verevening flink op vooruitgaan. Verliezers zijn gemeenten waar de waarde van niet-woningen daalde of naar verhouding weinig toenam, met Eindhoven bovenaan. Gemeten per huishouden zou Eemsmond verreweg het meest profiteren (174 euro), en Diemen het meest inleveren (47 euro).

Figuur 8 geeft de herverdeeeffecten in kaartvorm. Voor- en nadeel zijn wat meer over het land verspreid dan bij woningen (figuur 7).

Figuur 8. Herverdeeeffect van overstappen op verevenen belastingcapaciteit op basis van woz-waarden niet-woningen tien jaar in het verleden; euro per huishouden



### 3.4. Uitkomsten woningen en niet-woningen samen

Tabel 5 geeft de grootste herverdeeeffecten bij het tien jaar in de tijd terugschuiven van het basisjaar van de woz-waarde van woningen en van niet-woningen. Voor sommige gemeenten vallen voor- en nadelen uit tabellen 3 en 4 deels tegen elkaar weg. Zo heeft Rotterdam nadeel bij het naar het verleden schuiven van het basisjaar voor woningen, maar voordeel wanneer dat gebeurt voor niet-woningen. Per saldo is Rotterdam een van de grote voordeelgemeenten. Voor Eindhoven zien we juist het omgekeerde: ondanks een voordeel bij woningen is het effect voor woningen en niet-woningen samen een groot nadeel.

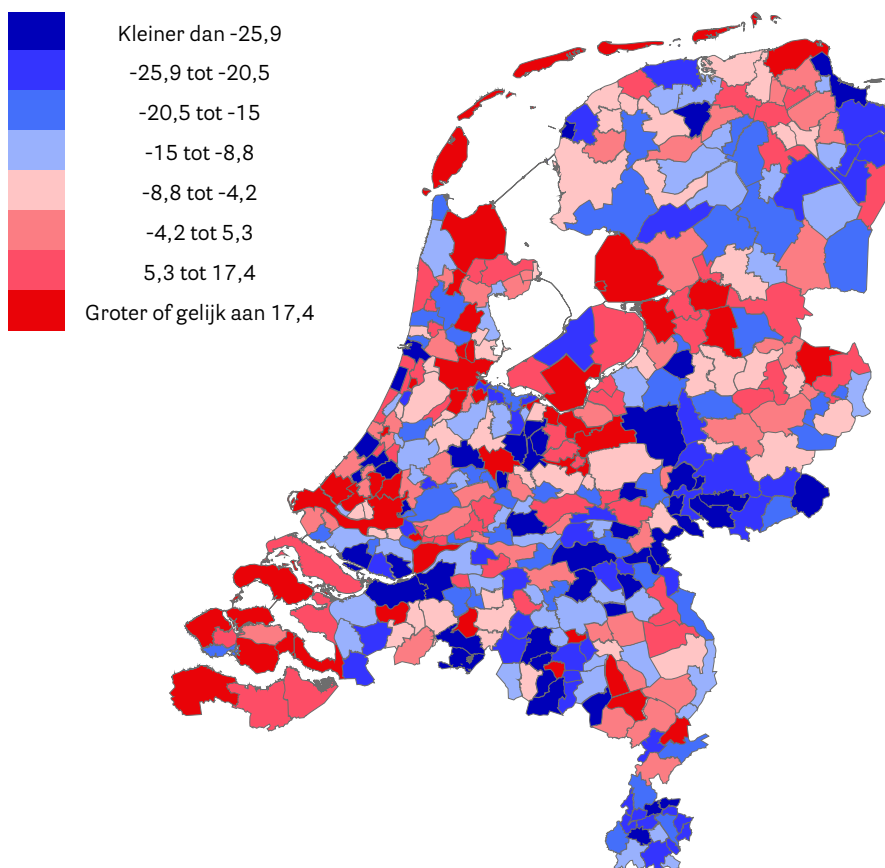
Tabel 5. Grootste herverdeeffecten van overstap op verevening op basis van woz-waarden woningen en niet-woningen tien jaar in het verleden

In 1000 euro		In euro per huishouden	
Grootste nadeel			
1	Eindhoven	-2.563	Wassenaar -78
2	Apeldoorn	-2.504	Heerde -53
3	Zoetermeer	-2.242	Oirschot -51
4	Arnhem	-1.379	Heumen -49
5	Nieuwegein	-1.315	Nieuwegein -48
6	Maastricht	-1.234	Rheden -47
7	Oss	-1.232	Moerdijk -47
8	Zeist	-1.056	Baarn -45
9	Leidschendam-Voorburg	-1.052	Mook en Middelaar -44
10	Capelle aan den IJssel	-1.029	Renkum -43
Grootste voordeel			
1	Amsterdam	35.490	Eemsmond 169
2	Rotterdam	5.522	Amsterdam 81
3	Utrecht	4.554	Renswoude 78
4	Westland	2.293	Beemster 68
5	Amstelveen	1.541	Lansingerland 66
6	Lansingerland	1.439	Sluis 64
7	Eemsmond	1.194	Texel 62
8	Noordoostpolder	1.094	Blaricum 59
9	Dordrecht	944	Noordoostpolder 59
10	Almere	880	Ameland 58

Bron: eigen berekeningen

Figuur 9 geeft de herverdeeffecten van alle gemeenten in kaartvorm.

Figuur 9. Herverdeeeffect van overstappen op verevenen belastingcapaciteit op basis van woz-waarden woningen en niet-woningen tien jaar in het verleden; euro per huishouden



### 3.5. Conclusie

Ook in dit hoofdstuk blijken de herverdeeeffecten van het aanpassen van de vereveningssysteem aanzienlijk. Ze variëren van -78 tot +169 euro per huishouden. Het mogelijke voordeel van een grotere prikkel tot gemeentelijke investeringen zal moeten worden afgewogen tegen het nadeel dat uitgaan van woz-waarden in een verder verleden gemeenten minder goed compenseert voor grondslagverschillen die niet aan hun eigen beleid zijn te danken. Hoewel uit empirisch onderzoek blijkt dat gemeentelijk beleid invloed kan hebben op de lokale woz-waarde (Groot et al., 2010; Allers en Vermeulen, 2017) is deze invloed vanzelfsprekend niet onbegrensd. Een groot deel van de verschillen in woz-waarden hangt samen met factoren die gemeenten niet kunnen veranderen.



## 4 Stabiliteit uitkomsten

Bij de bestaande verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten en bij de in dit rapport doorgerekende alternatieven verschuift jaarlijks het basisjaar waarop de gebruikte grondslaggegevens betrekking hebben. Dit leidt voor gemeenten tot uitkeringsveranderingen die, als ze groot zijn, het begrotingsbeleid minder stabiel maken.

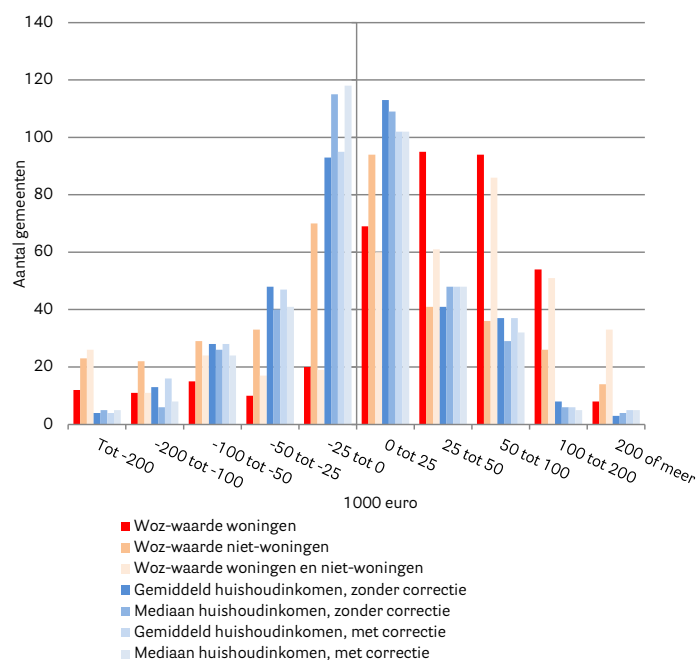
### 4.1. Verandering uitkomsten bij verschuiven basisjaar

In deze paragraaf worden de jaarlijkse veranderingen vergeleken bij verevenen op basis van woz-waarden en bij verevenen op basis van het huishoudinkomen. Bij elk van deze systemen vergelijken we per gemeente de eigeninkomstenmaatstaf op basis van het meest recente jaar met de uitkomst bij gebruik van grondslaggegevens van één jaar eerder. Bij de woz-waarden vergelijken we dus 2017 met 2016; bij huishoudinkomens 2014 met 2013.

Figuur 10 geeft de uitkomsten, uitgedrukt in duizenden euro's. Figuur 11 geeft de uitkomsten in euro per huishouden. Elke staaf geeft weer hoeveel gemeenten een bepaalde herverdelingsuitkomst hebben. Zo laat figuur 10 zien dat bij een verschuiving van het jaar waarop de woz-waarden (woningen en niet-woningen) betrekking hebben van 2016 naar 2017 (conform het bestaande systeem) meer dan 80 gemeenten een verhoging van de algemene uitkering oplevert van 50 à 100 duizend euro. Verschuiving van het jaar voor de inkomensgegevens van 2013 naar 2014 levert voor krap 40 gemeenten een even groot voordeel op.

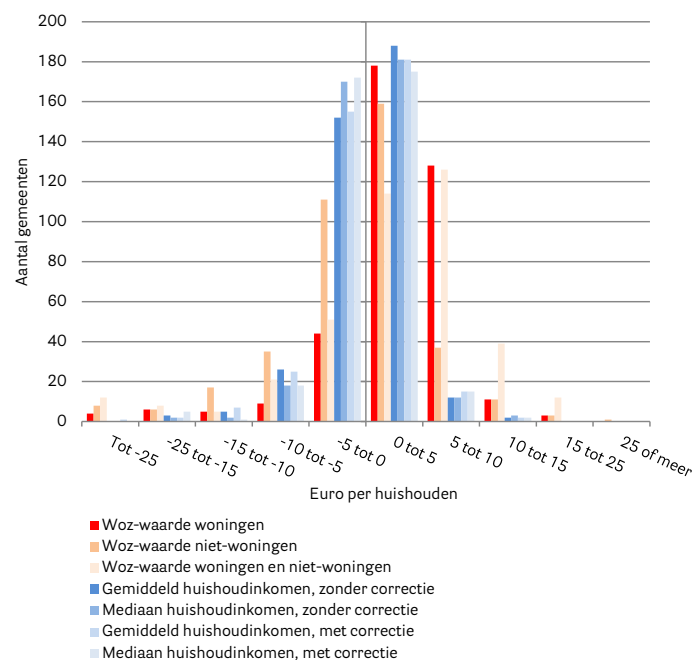
Beide figuren laten zien dat bij verevening op basis van huishoudinkomens de verschuiving van het basisjaar tot een herverdeling leidt die redelijk symmetrisch rond de nullijn ligt en die voor de meeste gemeenten beperkt van omvang is. Bij verevening op basis van de woz-waarden zijn er meer uitschieters aan de positieve kant, terwijl ook wat meer gemeenten een sterk negatief herverdeeleffect laten zien.

Figuur 10 Verandering in de algemene uitkering bij verschuiven jaar voor grondslag  
eigeninkomstenmaatstaf, duizenden euro



Bron: eigen berekeningen

Figuur 11 Verandering in de algemene uitkering bij verschuiven jaar voor grondslag  
eigeninkomstenmaatstaf met één jaar, euro per huishouden

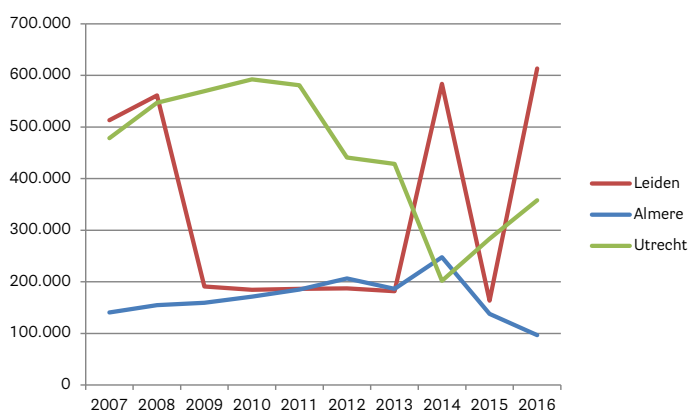


Bron: eigen berekeningen

## 4.2. Gegevens waarde recreatiewoningen

Bij sommige gemeenten varieert de waarde van recreatiewoningen zo sterk van jaar op jaar dat dit vermoedelijk geen goed beeld geeft van de werkelijkheid. Figuur 12 bevat enkele voorbeelden van grote fluctuaties. Het lijkt erop dat de classificatie van een object als recreatiewoning of als iets anders niet in elk jaar gelijk is. Voor eventueel wordt besloten om deze gegevens te gebruiken bij de verdeling van de algemene uitkering zal de kwaliteit van deze gegevens onder de loep moeten worden genomen.<sup>9</sup> Gemeenten moeten immers geen invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de door hen te ontvangen uitkering.

Figuur 12. Waarde van recreatiewoningen in drie gemeenten met extreem grote fluctuaties; in duizenden euro



Bron: CBS

## 4.3. Conclusies

Wanneer huishoudinkomens als grondslag worden genomen voor de verevening van verschillen in belastingcapaciteit dan leidt de jaarlijkse verschuiving van het peiljaar tot minder herverdeeleffecten dan nu het geval is met woz-waarden als grondslag.

De kwaliteit van de gegevens met betrekking tot de waarde van recreatiewoningen is momenteel vermoedelijk onvoldoende om te worden betrokken bij de vormgeving van een alternatieve verevening op basis van huishoudinkomens. Zolang dit niet is opgelost kan bij een dergelijke verevening dus niet goed worden gecorrigeerd voor belastingexport.

<sup>9</sup> De hier gebruikte gegevens zijn afkomstig van het CBS (maatwerkbestand). Geconfronteerd met enkele grote veranderingen van jaar op jaar laat het CBS weten dat de bedragen afkomstig zijn uit de LV-WOZ of zijn verstrekt door de gemeente zelf via de standaard Stuff-cap levering uit de gemeentelijke woz-administratie. De gemeenten hebben zich akkoord verklaard met deze data. Coderingen van bestaande objecten worden door de gemeente zelf gedaan, tussen jaren kunnen coderingen wijzigen door allerlei acties van de gemeenten zelf. Het CBS doet niet aan het (her)coderen van objecten.

## Literatuur

Allers, M.A. (2003), Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 4, 146-156.

Allers, M.A. (2010), *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, Groningen: COELO.

Allers, M.A., Leurs, B. (2016), Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen, *ESB*, 408-409.

Allers, M.A. en W. Vermeulen (2017), Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect, *Regional Science and Urban Economics*, 58, 115-129.

BZK (2017), *Rekening houden met verschil*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Groot, H., G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen (2010), *Stad en land*, CPB, Den Haag.

Kattenberg, M., K. Martens en W. Vermeulen, *Een economische blik op verevening*, CPB, Den Haag.

Rfv (2017), *Eerst de politiek, dan de techniek*, Den Haag.